

# Competências Organizacionais das Agências da Previdência Social de um Órgão Administrativo Público: o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS

*Sérgio Luís Costela*

Mestre pelo Programa de Mestrado em Desenvolvimento da UNIJUI-RS

E-mail: <[scostella@yahoo.com.br](mailto:scostella@yahoo.com.br)>.

*Jorge Oneide Sausen*

Professor Titular do Programa de Mestrado em Desenvolvimento da UNIJUI-RS

E-mail: <[josausen@unijui.edu.br](mailto:josausen@unijui.edu.br)>.

## Resumo

O objetivo deste trabalho foi identificar e descrever quais são as competências organizacionais das Agências da Previdência Social (APS) pertencentes à Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS de Passo Fundo/RS, segundo a percepção do grupo gestor, que são determinantes para garantir a performance superior da organização. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de natureza exploratória e descritiva que utilizou o modelo de identificação das competências essenciais proposto por Prahalad e Hamel (2005). Como resultado identificou-se seis recursos estratégicos que foram definidos como competências essenciais da organização, que são apresentados no artigo. Também foram identificados os processos (recursos), rotinas e as competências específicas do conjunto das Agências do INSS de Passo Fundo/RS e os principais entraves/dificuldades que, à luz da percepção dos seus gestores, prejudicam a performance superior da organização. Foi também identificado a pertinência da adoção de um modelo de análise de vantagens competitivas, em princípio, concebido para organizações privadas, em uma instituição pública, com características diferentes das organizações privadas. Nesse caso, verificou-se que foi válido e extremamente importante a utilização e adequação de modelos teóricos concebidos para análise de empresas privadas e utilizadas na análise de empresas públicas, uma vez que tais organizações também possuem um mercado e precisam ser avaliadas pelo resultado do seu serviço. Dos quatro modelos de vantagens competitivas utilizados para interpretar a efetividade dos serviços do INSS, verificou-se que a abordagem das capacidades dinâmicas mostrou-se mais adequada para explicar o caso, uma vez que trabalha a efetividade organizacional em função dos recursos e processos internos.

**Palavras-chave:** Efetividade Organizacional. Competências Essenciais. Recursos Estratégicos.

## 1. Introdução

As instituições são fundamentais na promoção do desenvolvimento econômico (Bresser-Pereira, 2007). Acrescenta o autor que o Estado é a instituição central das sociedades modernas. Dessa maneira, a partir do Estado ou Administração Pública são criadas diversas organizações administrativas públicas, sendo uma delas o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. As organizações administrativas públicas, nos últimos anos, sofreram diversas transformações com vistas ao aumento da eficiência na prestação de serviços, aproximando-se da maneira como uma empresa privada presta seus serviços. Por isso, a referida aproximação é importante, pois melhora a eficiência organizacional, proporcionando melhoria nos resultados.

Einstein afirmou que “nenhum problema pode ser resolvido a partir da mesma consciência que o criou” (Wheatley, 2006, p. 31). Dessa maneira, a mudança de mentalidade por meio do crescimento intelectual individual e o aperfeiçoamento das competências organizacionais conduzem as pessoas e as organizações à mudança de paradigma.

O gigantismo do Brasil também se reflete no gigantismo estatal. “A proporção de funcionários públicos entre os trabalhadores com carteira assinada no Brasil passou de 17%, na década de 80, para 22%, hoje” (Carelli, 2007). O INSS é uma organização pública muito dinâmica, principalmente devido às mudanças constantes na legislação, a qual influencia decisivamente nos mecanismos e rotinas diárias. O grande desafio do INSS é ser eficaz e eficiente na prestação dos serviços à população. Nesse sentido, Carelli (2007) informa que “as novas levas de funcionários públicos estão ajudando a criar burocracias mais eficientes e menos delinquentes do que aquelas que tornaram a palavra guichê sinônimo de inferno no Brasil”. O INSS completou 86 anos de existência em 2009 e vem

buscando alternativas de melhoria contínua, com programas de modernização e excelência operacional, ressaltando a maximização e otimização de resultados e de ferramentas que aprimorem o processo de atendimento satisfatório segundo os anseios da sociedade.

O conhecimento e o domínio de determinados recursos ou competências é fundamental para a sobrevivência das organizações. Para Brandão e Bahry (2005, p. 179) é necessário “reduzir ao máximo a discrepância entre as competências necessárias à consecução dos objetivos organizacionais e aquelas já disponíveis na organização”.

Tem-se como pressuposto de que as competências organizacionais são determinantes para garantir o desempenho superior das organizações tendo como base o modelo de capacidades dinâmicas (Teece; Pisano; Shuen, 1997). Portanto, os resultados desse estudo pretendem nortear a atuação dos demais *stakeholders* envolvidos com as Agências, de modo a proporcionar a manutenção e disseminação desses conceitos na organização, contribuindo para a aprendizagem contínua da mesma. Também, servirá de base para qualificar o atendimento e melhorar o ambiente de trabalho dos servidores, aumentando a eficiência da gestão pública, fato que repercutirá na melhoria da prestação de serviços à sociedade em geral.

Dessa forma, o presente estudo pretende identificar e descrever as competências organizacionais das Agências da Previdência Social (APS) pertencentes à Gerência Executiva do INSS de Passo Fundo/RS, que são determinantes para garantir a performance superior dessas organizações, segundo a percepção do grupo gestor. Mais especificamente pretendeu-se: a) identificar os processos (recursos), rotinas e as competências específicas do conjunto das Agências da Previdência Social; b) diagnosticar os principais entraves/dificuldades em termos de competência que prejudicam a performance superior da orga-

nização; c) constatar sobre a pertinência da adoção de um modelo de análise de vantagens competitivas em uma instituição pública, que possui especificidades diferentes da dinâmica de empresas privadas, para as quais os modelos de vantagens competitivas foram configurados.

## 2. Framework Conceitual

### 2.1. Os Modelos de Vantagens Competitivas

Vasconcelos e Cyrino (2000), apresentam uma sistematização interessante sobre as correntes explicativas que tratam sobre o tema da competitividade. Eles propõem uma estrutura de análise dividida em dois eixos principais. O primeiro eixo classifica os enfoques segundo a concepção da origem da vantagem competitiva. Nesse caso, dois modelos teóricos são identificados: a) as teorias que consideram a vantagem competitiva como um atributo de posicionamento, exterior à organização, derivado da estrutura da indústria, da dinâmica da concorrência e do mercado; e b) as que consideram a performance superior como um fenômeno decorrente primariamente de características internas da organização.

No segundo eixo são contempladas as abordagens segundo suas premissas sobre a concorrência. Dividem os estudos numa perspectiva que enfatizam uma visão estrutural, estática, da concorrência, fundada na noção de equilíbrio econômico, e os que enfocam os aspectos dinâmicos e mutáveis da concorrência, como inovação e desequilíbrio.

Dessa classificação resultam quatro modelos de vantagens competitivas. O primeiro deles, denominado de “análise estrutural da indústria” ou “a estrutura da indústria” é um dos mais difundidos para análise da vantagem competitiva. Apoiado nos trabalhos de Edward Mason e Joe Bain, ficou conhecido como análise SCP – Structure-Conduct-Per-

formance, que supõe que a performance econômica das firmas é o resultado direto de seu comportamento concorrencial em termos de fixação de preços e custos e que esse comportamento depende da estrutura da indústria na qual as firmas estão inseridas.

Esta abordagem prioriza a análise dos mercados e da competição e o entendimento da posição relativa de cada empresa em sua indústria ou segmento produtivo como elementos primordiais no processo de formulação da estratégia (Porter, 1985, 1996). Os principais focos de análise são produtos, consumidores e competidores, e a estratégia da empresa deve ser resultante da identificação de tendências e de oportunidades. Nesse sentido, é considerada uma abordagem “de fora para dentro”. Segundo Porter (1999), o principal desafio que as empresas enfrentam é ter uma estratégia competitiva; esta, segundo ele, é a grande arma das empresas no ambiente competitivo. Como coloca o próprio Porter, as escolhas de posicionamento determinam não somente quais atividades a empresa desempenhará e como essas atividades serão configuradas, mas também como essas atividades estarão relacionadas entre si (Porter, 1996). Em outras palavras, ao incorporar questões ligadas à organização interna da empresa, a abordagem do posicionamento competitivo mantém e reforça a perspectiva “de fora para dentro”.

Com o tempo, as críticas à análise do posicionamento estratégico vêm se avolumando. Embora a explicação esteja fundada em uma estrutura teórica consistente e empiricamente verificável, capaz de prever o comportamento das empresas em muitos casos reais, a natureza da sua estrutura de análise é estritamente estática. Os processos intra-organizacionais têm um papel secundário nos trabalhos desta escola. Sendo a indústria a unidade de análise, a firma é vista apenas como um conjunto de atividades organizadas. As diferenças entre as firmas são redu-

zidas a diferenças de tamanho e posicionamento, sem maiores considerações sobre o que acontece no interior das fronteiras organizacionais (Vasconcelos e Cyrino, 2000).

Em relação ao segundo modelo, Foss (1997) atribui aos economistas da University of Chicago e da University of California, Los Angeles, a origem do modelo RBV (*resource based view*) ou VBR (visão baseada em recursos). Segundo esse autor, esses economistas têm uma visão diferente dos economistas de Harvard, em relação à Organização Industrial. Para eles, o alto retorno sustentado advém da complexidade dos ativos que os geram, diferentemente da visão defendida pelos economistas de Harvard, que consideram o posicionamento no mercado. Então, segundo Foss (1997), a VBR surgiu como oposição à visão sustentada por Harvard. A teoria dos recursos inverte o sentido da análise estratégica clássica, fundada na primazia do mercado, para defender a tese dos recursos e competências como a origem das estratégias de sucesso.

Para os defensores dessa abordagem (Wernerfelt, 1984; Barney, 1991; Prahalad e Hamel, 1990; Krogh e Ross, 1995), a definição das estratégias competitivas deve partir de uma perfeita compreensão das possibilidades estratégicas passíveis de serem operacionalizadas e sustentadas por recursos internos à organização. A fonte da vantagem competitiva, portanto, se encontra primariamente nos recursos e competências desenvolvidos e controlados pelas empresas e apenas secundariamente na estrutura das indústrias nas quais ela pertence.

Na VBR as empresas são consideradas como “feixes de recursos” (Wernerfelt, 1984) ou como conjunto de competências e capacidades (Prahalad & Hamel, 2005). Esses recursos e capacidades são vistos como elementos raros, de imitação e substituição difícil. Eles podem ser tanto recursos físicos, financeiros (tangíveis) ou mesmo intangíveis (Vasconcelos & Cyrino, 2000). A formulação da estratégia

competitiva, nessa abordagem, deve buscar potencializar a competência na qual a empresa é mais forte. A constante evolução das competências da empresa permite o sistemático refinamento e reformulação da estratégia competitiva e, a partir desta, são identificadas novas orientações para a formação de competências. A manutenção da relação dinâmica entre estratégia e competência é o principal objetivo dos processos de aprendizagem.

Ao longo dos últimos 15 anos, a VBR tornou-se uma das principais referências no campo da teoria estratégica. Wernerfelt (1984), além de dar nome à VBR, esboçou quatro questões chave para formulação da estratégia de diversificação sob a perspectiva dos recursos. O objetivo desse autor foi desenvolver uma ferramenta simples de análise dos recursos da firma e, a partir daí, orientar a estratégia da empresa. Essa ferramenta possibilita o gerenciamento dos recursos da firma ao longo do tempo, além de chamar atenção para a relação entre os recursos da firma e sua rentabilidade.

A busca por características dos recursos que os levam a garantir a vantagem competitiva sustentável levou com que vários outros autores identificassem, por meio de modelos, as relações entre recurso e vantagem competitiva. Uma vasta gama de definições podem ser encontradas nos trabalhos de Dierickx e Cool (1989), Grant (1991), Hill e Deeds (1996) e Collis (1991). Em termos das limitações dessa abordagem, Vasconcelos e Cyrino (2000), apontam três fragilidades da teoria dos recursos, identificadas no trabalho de Foss (1997): a) a ênfase na noção de equilíbrio; b) a ênfase em recursos discretos; e c) o papel secundário atribuído ao ambiente.

O terceiro modelo, denominado “processos de mercado”, considera que a vantagem competitiva concentra-se fundamentalmente nas possibilidades das empresas de introduzirem inovações capazes de melhorar e satisfazer as demandas do mercado, diferente-



mente dos enfoques da estrutura da indústria e dos arranjos estáveis de recursos, apregoados nos dois modelos anteriores. Esse movimento tem origem nos trabalhos da chamada escola austríaca de economia, que tem em Schumpeter um dos seus principais expoentes. Este autor justifica o caráter evolutivo do capitalismo em função de novos bens de consumo, dos novos processos de produção e de transportes, dos novos mercados e fontes de matérias primas e das novas formas de organização industrial que a empresa capitalista cria.

Segundo Vasconcelos e Cyrino (2000), as contribuições dos teóricos dessa escola podem ser organizadas em quatro temas principais: a) os processos de mercado; b) o papel do empreendedor; c) a heterogeneidade das firmas; e d) um conjunto de fatores não observáveis.

Para Schumpeter, o desenvolvimento econômico ocorre quando as firmas desenvolvem inovações perturbando o equilíbrio das forças competitivas anteriormente prevalentes. É isso que ele chama de “destruição criativa”, que é um processo de renovação constante e se constitui numa força que mantém o capitalismo em movimento e impede que o mercado se mantenha numa posição de equilíbrio (Schumpeter, 1988). Para os teóricos da escola austríaca, os aspectos que dificultariam a imitação dos produtos no mercado ou técnicas de produção e distribuição, são os chamados “fatores inobserváveis”, que são de natureza subjetiva, capazes de escapar à dinâmica da imitação e, responsáveis, portanto, pelo estabelecimento da vantagem competitiva.

Para a escola austríaca, precursora deste modelo, a natureza da competição entre as firmas é independente da estrutura da indústria. Por serem processos independentes, são a dinâmica competitiva e a descoberta das inovações que influenciam os níveis de performance econômica das empresas.

O quarto e último modelo, utilizado como referência conceitual nesse trabalho, encontra

sustentação na abordagem denominada das “capacidades dinâmicas”. Segundo Vasconcelos e Cyrino (2000), surgiu com o objetivo de unificar as ideias colocadas nas teorias dos processos de mercado e na teoria dos recursos e competências, com vistas a “formular uma teoria da formação de competências organizacionais em ambientes de alta complexidade e mudança constante” (p. 32).

Teece; Pisano e Shuen (1997), ao fazerem uma análise de um conjunto de empresa globais que optaram por uma estratégia de acumulação de recursos estratégicos valiosos, amparados por uma postura agressiva de propriedade intelectual, perceberam que essa estratégia não foi suficiente para garantir uma vantagem competitiva significativa.

Estes autores se referem à habilidade de adquirir novas formas de vantagem competitiva como “capacidades dinâmicas” e enfatizam dois aspectos chaves que não eram o foco de atenção principal nas perspectivas de estratégias competitivas anteriores. O termo “dinâmico” remete a um estado de renovação de competências para obter sintonia com o ambiente de mudanças, que exige determinadas respostas inovativas, sobretudo em um mercado de incertezas. Por outro lado, o termo “capacidades” enfatiza o papel importante da gerência estratégica para reconfigurar habilidades organizacionais internas e externas, recursos e competências funcionais para combinar as novas exigências num ambiente de mudanças.

Na visão de Teece; Pisano e Shuen (1997), as competências da empresa são compreendidas a partir da forma como se estrutura a organização em termos dos processos gerenciais que dão suporte à atividade produtiva (como as coisas são feitas). Portanto, os processos organizacionais, desenvolvidos pela posição dos recursos da empresa e moldados por sua trajetória evolutiva, explicam a essência das capacidades dinâmicas e, por consequência, a vantagem competitiva da empresa. Esses

processos organizacionais cumprem três funções básicas: a) uma função de coordenação/integração (conceito estático), que exige dos gerentes a coordenação e integração de atividades tanto dentro da empresa, que reúne um conjunto de variáveis que impactam na performance, tais como rotinas, custos de desenvolvimento de projetos, tempo e qualidade envolvidos nas atividades, quanto fora da empresa, no âmbito das relações entre compradores e fornecedores, como também relacionadas às tecnologias utilizadas; b) uma função de aprendizagem (conceito dinâmico), em que os processos de repetição e de experimentação permitem uma qualificação das tarefas e uma maior rapidez no desenvolvimento das mesmas, possibilitando novas oportunidades de produção; e c) uma função de reconfiguração (conceito de transformação), que são as habilidades de percepção das mudanças do ambiente e da capacidade de transformação da estrutura dos recursos da empresa, de forma antecipada à concorrência.

Esta corrente reconhece as restrições impostas pela base atual de recursos e pela trajetória histórica da empresa. Porém, diante das incertezas, da inexorabilidade das mudanças, da movimentação da concorrência e da inevitabilidade da degradação da base de recursos, a teoria das capacidades dinâmicas procura explicar como as empresas podem proceder para reconfigurar de forma proativa a sua base de recursos.

As quatro correntes teóricas explicativas sobre vantagens competitivas discutidas acima apresentam diferenças e pontos comuns e, em alguns casos, se complementam. A perspectiva dos recursos, por exemplo, se opõe ao modelo da análise estrutural da organização industrial, na medida em que inverte o sentido da análise estratégica, fundada na primazia do mercado, em defesa dos argumentos dos recursos e competências como a origem das estratégias competitivas. A perspectiva dos processos de mercado vê na capacidade

de inovação a forma da recombinação dos recursos existentes na empresa (destruição criadora) para auferir vantagens competitivas no mercado. A teoria das capacidades dinâmicas complementa a teoria dos recursos na medida em que aumenta a necessidade de uma renovação constante dos recursos da empresa para acompanhar as mudanças e incertezas do ambiente.

As quatro correntes percorridas anteriormente tratam do fenômeno da vantagem competitiva a partir de premissas relacionadas à dinâmica concorrencial das empresas, ou seja, as estratégias empresariais são entendidas e concebidas com o objetivo de maximizar níveis de performance superior na relação de ampliação ou conservação de posicionamentos estratégicos no ambiente competitivo.

## 2.2. Das Competências e da Estratégia

A prestação de serviços, seja ela realizada por uma organização pública ou privada, deve ser pautada na adequação de seus processos, procedimentos e instrumentos de trabalho, às mudanças tecnológicas, sociais, profissionais. Mudar torna-se imprescindível. Nesse sentido, “mudança é o processo pelo qual o futuro invade as nossas vidas” (Toffler apud Resende, 2003, p. 3). Portanto, quanto maior for a disseminação de informações e conhecimentos mais fácil será o aprendizado e mais eficiente será a prestação de serviços.

Motta (2001) destaca a importância em compreender a estratégia como um processo contínuo de antecipar mudanças futuras, em constante interação com o ambiente e que exige “visão de futuro, conhecimento da ambiência externa, capacidade adaptativa, flexibilidade estrutural e habilidade em conviver com ambigüidades e mudanças rápidas” (Motta, 2001, p. 102).

No entendimento de Sausen (2003), gerenciar uma organização nesses tempos, é

gerenciar mudanças, enfrentando alterações rápidas e complexas, confrontando ambiguidades, compreendendo necessidades do mercado e buscando uma direção em meio a tudo isso. Na mesma visão, Porter (1996) explica que “a essência da estratégia consiste em fixar limites para aquilo que se está tentando fazer. A empresa sem estratégia tenta de tudo”.

No que tange ao conceito de competências, Prahalad e Hamel (2005), têm afirmado que as empresas devem ter o compromisso do desenvolvimento de novas competências essenciais. Ela pode ser definida como “saber agir de maneira responsável [...] implica mobilizar, integrar, transferir conhecimentos, recursos, habilidades, que agreguem valor econômico à organização e valor social ao indivíduo” (Dutra apud Fleury et al., 2001, p. 27). Para Gramigna (2002), “competências essenciais são as que ajudam no sucesso da empresa, tornando possível um diferencial de mercado” (p. 53). Resende (2003, p. 13), por sua vez, explica que “competência é a transformação de conhecimentos, aptidões, habilidades, interesse e vontade em resultados práticos”.

As competências essenciais na visão de Prahalad e Hamel (1990) representam o aprendizado coletivo da organização. Conclui-se que a competência é a transformação da teoria em prática, entretanto, tal transformação deve ocorrer na busca por objetivos, com interesses, vontades. Portanto, os funcionários de uma organização podem ser dotados de conhecimentos, aptidões e habilidades, porém a competência somente se manifestará quando ocorrer a reunião de alguns desses elementos ou de todos eles baseados no interesse e na vontade em prol de objetivos. Para estes mesmos autores, “uma competência essencial é um conjunto de habilidades e tecnologias que permite a uma empresa oferecer um determinado benefício aos clientes” (Prahalad & Hamel, 2005, p. 226).

Uma outra definição sobre competência, que procura aliar desempenho organizacional e conhecimento pessoal é a de Fleury e Fleury (2004), que a definem como “um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes que justificam um alto desempenho, na medida em que há também um pressuposto de que os melhores desempenhos estão fundamentados na inteligência e na personalidade das pessoas” (p. 28).

Dentre as diversas definições de competências existentes, é importante destacar a competência pessoal (individual) e a competência organizacional. “As competências organizacionais são definidas como aprendizagens coletivas na organização [...]. Ao contrário dos ativos físicos, as competências organizacionais não se deterioram com o tempo e/ou uso, mas aumentam de acordo com a aplicação e o compartilhamento” (Dal-Soto et al., 2007, p. 43). Nesta mesma linha de pensamento, Gramigna (2002) argumenta que o desenvolvimento das competências individuais do ser humano pode ser dividido em: atitudes, conhecimento e habilidades. Uma competência específica da organização representa a soma do aprendizado de todos os conjuntos de habilidades tanto em nível pessoal quanto das unidades organizacionais. Por outro lado, segundo Dutra (2001), as pessoas possuem um determinado conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes, o que não garante que a organização se beneficiará diretamente destes atributos.

É necessário compatibilizar e harmonizar as competências individuais e organizacionais com o objetivo de atingir os objetivos da organização a fim de obter uma performance superior. Nesta perspectiva, as competências devem ser desenvolvidas ao longo dos anos, isto é, ao longo da trajetória, de forma orientada, por meio de arranjos institucionais que possibilitem ampliar e integrar os recursos internos, a fim de acumular um amplo conjunto de habilidades que formem as competências distintivas das organizações (Froehlich & Bitencourt, 2007).

### 3. Metodologia da Pesquisa

#### 3.1. Classificação do Estudo

A metodologia pode ser definida como o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade (Minayo, 2007). A opção deste estudo foi pela abordagem de pesquisa qualitativa, uma vez que envolveu atores no processo de investigação: chefes ou gestores de APS, servidores que trabalham numa APS e servidores que trabalham na Gerência Executiva. Também, porque foram realizadas entrevistas pessoais com perguntas abertas. As entrevistas são consideradas um dos melhores instrumentos de coleta de dados de uma pesquisa qualitativa.

Neste estudo sobre o INSS, utilizou-se os pressupostos da teoria da agência, que foca os relações entre proprietários ou *stakeholders* (principais) e os gestores (agentes), como também considera os sistemas de controles externo e interno à organização como balizadores da ação gerencial.

A pesquisa caracteriza-se também como exploratória e descritiva. Os estudos exploratórios permitem ao investigador aumentar sua experiência em torno de um determinado problema, buscando o aprofundamento com relação ao assunto objeto de estudo e a definição de objetivos. Por outro lado, um estudo descritivo caracteriza-se por descrever com exatidão os fatos e fenômenos que cercam determinada realidade (Triviños, 1987; Hübner, 2004 ).

Na medida em que o estudo pretende identificar e descrever as competências organizacionais das Agências da Previdência Social (APS), pertencentes à Gerência Executiva do INSS de Passo Fundo/RS, que são determinantes para garantir a performance dessas organizações, segundo a percepção do grupo gestor, faz-se necessário definir o entendimento de “performance”. Nesse sentido, por desempenho organizacional entende-se

os resultados que uma organização alcança em decorrência de seus esforços (Fernandes, 2006). No INSS a performance está relacionada com o desempenho das APS, a partir da percepção do grupo gestor, da eficiência e eficácia com que a organização desempenha suas atividades, em relação aos processos internos e os recursos utilizados. Portanto, esse conceito assume um caráter subjetivo, na medida em que partiu-se da percepção dos próprios gestores deste órgão público e entendimento do nível de performance organizacional.

#### 3.2. Coleta, Análise e Interpretação dos Dados

Para o levantamento dos dados da pesquisa foram realizadas entrevistas focalizadas que, conforme Gil (1999), permitem que os entrevistados falem livremente sobre um determinado tema específico. Brandão e Bahry (2005, p. 189) ao realizarem estudos com o objetivo de apresentar métodos, técnicas e instrumentos que podem ser utilizados para o mapeamento de competências em organizações públicas e privadas apregoaram que “o questionário é talvez a técnica mais utilizada para mapear competências. A formação desse instrumento geralmente requer a aplicação prévia de uma ou mais técnicas – análise documental, observação e entrevista –, com o objetivo de identificar elementos para compor os seus itens”.

A escolha dos sujeitos entrevistados seguiu o critério da maior contribuição aos objetivos da pesquisa, ou seja, os principais gestores da organização. Em razão do objeto de estudo os atores sociais ou sujeitos foram todos os chefes das Agências da Previdência Social (APS) e alguns servidores que trabalham na sede da Gerência Executiva. Para a delimitação da amostra e aplicação das entrevistas os servidores foram classificados em



duas categorias: 1) todos os servidores que detêm a função de chefia de APS, ou seja, os dez chefes das Agências da Previdência Social; 2) três servidores que trabalham na sede da Gerência Executiva e que exercem forte influência sobre os chefes das Agências.

Após a realização da entrevista piloto e de criteriosa análise, estabeleceu-se um questionário com seis perguntas, elaboradas a partir do conceito de competências essenciais (Prahalad & Hamel, 2005). Durante o período de dezembro de 2008 a janeiro de 2009 foram realizadas treze entrevistas. Ou seja, dez entrevistas com a totalidade dos chefes de APS, nos seguintes Municípios: Carazinho, Erechim, Guaporé, Lagoa Vermelha, Passo Fundo, Soledade, Casca, Getúlio Vargas, Marau e Serafina Corrêa; e três entrevistas com os servidores que trabalham na sede da Gerência Executiva. Ressalta-se que foram percorridos mais de novecentos quilômetros para a realização das entrevistas, de modo a envolver todas as APS ligadas à Gerência Executiva do INSS.

As análises dos dados demonstraram que, apesar de um pesquisador também ser um servidor (funcionário) do INSS, não houve qualquer interferência nas respostas. Ao contrário, percebeu-se que tal fato facilitou a realização das entrevistas e objetividade das mesmas, no que tange à compreensão dos processos ligados às especificidades do órgão público. Os resultados obtidos a partir das entrevistas com os gestores foram submetidos à apreciação dos mesmos, com o objetivo de confirmação e validação das informações que deram origem à sistematização dos dados. Após a gravação das entrevistas realizou-se a análise e interpretação dos dados. Goldenberg (2003, p. 95) ressalta que “é importante analisar tanto o que foi dito como o ‘não-dito’ pelos pesquisados”. Com base nas informações coletadas nas entrevistas e na análise documental, realizou-se o agrupamento de eventos considerados relevantes

para o estudo, os quais foram analisados a partir das referências teóricas que deram sustentação ao estudo, de modo a elencar o rol de dezesseis recursos estratégicos e, posteriormente, a definição dos sete recursos estratégicos essenciais. Tais procedimentos foram realizados em conformidade com o modelo do levantamento de competências essenciais proposto por Prahalad e Hamel (2005).

Para definir se uma competência organizacional (recurso estratégico essencial) é essencial, a mesma deverá possuir determinadas características, ou seja, de acordo com Prahalad e Hamel (2005, p. 232-236), precisa passar em três testes, os quais foram adaptados à condição de empresa do setor público, uma vez que os testes originais propostos pelos autores estão embasados na dimensão de empresa privada.

As questões relacionadas aos testes ficaram assim estruturadas: a) valor percebido pelo usuário: são as habilidades que permitem à organização oferecer um benefício fundamental ao usuário. São os elementos de valor mais importantes para os usuários, os que realmente fazem a diferença na prestação do serviço. O valor percebido pelo usuário não implica que será visível aos seus olhos ou facilmente compreendido por ele. O que é visível aos olhos do usuário é o benefício e não as nuances técnicas, proporcionadas pela competência subjacente a esse benefício; b) diferenciação entre as Agências (APS) de diferentes Gerências Executivas: uma capacidade precisa ser competitivamente única, difícil de ser copiada pelas Agências do INSS. Isso não significa que uma competência precisa estar nas mãos de uma única Agência. Também, essa diferenciação pode ocorrer em relação a outras organizações públicas ou privadas; c) capacidade de expansão: proporciona a expansão das Agências (APS). A competência deve possibilitar que novos produtos ou serviços sejam gerados a partir dela e/ou constituam a base para a prospecção de novos serviços.

Portanto, para a realização dos testes de ratificação de uma competência essencial, os sete recursos estratégicos essenciais foram submetidos à apreciação de três entrevistados: um chefe de APS e dois servidores da Gerência Executiva. Após a análise, somente seis recursos estratégicos passaram nos três testes propostos por Prahalad e Hamel (2005) e, portanto, configuraram-se como competências essenciais. Posteriormente, tais competências foram descritas individualmente e também foi realizada uma análise global das razões que levaram as competências a passar nos três testes de Prahalad e Hamel (2005), bem como a justificativa que levou um dos recursos estratégicos a não passar nesses testes. Por fim, foram identificados e analisados os principais entraves/dificuldades em termos de competências que prejudicam a performance superior desta organização pública.

## 4. Análise dos Resultados do Estudo

Inicialmente apresenta-se, em linhas gerais, o INSS, procurando dar uma ideia da natureza da organização, bem como das especificidades da Gerência Executiva de Passo Fundo/RS, órgão que abrangeu a pesquisa. É uma caracterização importante a ser apresentada para que o leitor tenha uma ideia melhor do que representa a organização pesquisada.

### 4.1. Caracterização da Organização Objeto de Estudo

De acordo com o Ministério da Previdência Social (2007), o INSS caracteriza-se como uma organização pública prestadora de serviços previdenciários para a sociedade brasileira. Ao longo dos últimos anos o INSS vem buscando alternativas de melhoria contínua, com programas de modernização e excelência operacional, ressaltando a maximização e oti-

mização de resultados e de ferramentas que fundamentem o processo de atendimento satisfatório aos anseios da sociedade em geral.

A Missão da Previdência Social é: “garantir proteção ao trabalhador e sua família, por meio de sistema público de política previdenciária solidária, inclusiva e sustentável, com o objetivo de promover o bem-estar social” (Ministério da Previdência Social, 2009). Por sua vez, a Visão da Previdência Social é: “ser reconhecida como patrimônio do trabalhador e sua família, pela sustentabilidade dos regimes previdenciários e pela excelência na gestão, cobertura e atendimento”. O Panorama da Previdência Social Brasileira de 2008 enfatiza que o Regime Geral de Previdência Social – RGPS (administrado pelo INSS) é aquele que protege a maior parte dos trabalhadores do País.

A Constituição Federal de 1988, art. 6º, estabeleceu a Previdência Social como um dos direitos sociais. Em seu art. 194, foi criado o conceito de Seguridade Social composto pelas áreas da Saúde, Assistência e Previdência Social. A partir deste estabelecimento ocorreu uma reestruturação em diversas organizações públicas. Em 1990 foi extinto o INAMPS (transformou-se no Sistema Único de Saúde – SUS). O INSS foi criado em junho de 1990, a partir da fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS, com o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS (Ministério da Previdência Social, 2007).

O INSS está subdividido nacionalmente em 100 Gerências Executivas. A Gerência Executiva de Passo Fundo abrange 119 municípios através de 10 APS (cada APS é responsável por vários municípios). Portanto, uma parte dos servidores desempenha suas funções nas APS, e outros na sede da Gerência Executiva. Dados do Ministério da Previdência Social (2006) informam que existem no Brasil 1.164 Agências da Previdência Social. Uma das principais competências da Gerência Executiva é supervisionar as APS.

Nos últimos anos, uma mudança determinante na condução das estratégias no INSS foi a utilização de ferramentas que mensuram o trabalho. Um índice/indicador de grande importância é o número de benefícios represetados (são solicitações/requerimentos de benefícios que ainda não foram despachados/concluídos – concedidos ou indeferidos). Tecnicamente, o termo mais apropriado é “resolutividade” de um processo/benefício. Outro sistema utilizado na mensuração dos serviços prestados aos usuários é o Sistema de Gerenciamento de Atendimento - SGA presente em todas as APS, o qual monitora em tempo real o atendimento aos usuários.

A Gerência Executiva do INSS de Passo Fundo, no contexto de uma visão da trajetória desejada, possibilitou que a organização criasse uma agenda proativa para a transformação deste órgão. Essa primeira fase de transformação foi a busca por melhores resultados. A partir dela, a organização adquiriu a experiência e utiliza-se de diversos mecanismos para administrar os indicadores, ou seja, experiência na execução das tarefas a fim de manter o *status quo*: a manutenção dos excelentes indicadores. A referida Gerência foi considerada a melhor gerência do Brasil em 2005, a partir da análise realizada pela Ouvidoria do INSS. Neste sentido, em 2008, o jornal Zero Hora destacou que “no panorama nacional, hoje, é a gerência de Passo Fundo, na região norte do Estado, que ocupa a primeira colocação estadual e nacional no quesito idade média do acervo” (Pschichholz, 2008, p. 14).

Há alguns anos, inúmeros serviços que antes somente eram prestados nas Agências estão disponíveis na *internet* e em outros canais remotos (telefones), possibilitando o atendimento com rapidez e eficiência. Portanto, a Previdência Social está desburocratizando procedimentos e reduzindo os prazos de prestação dos serviços. Em 2007 foi criada a gratificação de desempenho de atividade

do seguro social – GDASS, a qual se constitui numa parcela variável da remuneração dos servidores.

#### 4.2. A Identificação das Competências Essenciais das Agências da Previdência Social Pertencentes à Gerência Executiva do INSS de Passo Fundo/RS

Com a finalidade de atingir os objetivos propostos foi realizada a identificação das competências essenciais da organização a partir das entrevistas realizadas, segundo a percepção do grupo gestor. Para isso, foram utilizados os procedimentos propostos por Prahalad e Hamel (2005), os quais orientam que na tarefa ou tentativa de fazer um levantamento das competências essenciais de uma organização, gera-se um extenso rol de habilidades, tecnologias e capacidades, sendo que a maioria delas não são essenciais. Sendo assim, a partir da análise do produto das entrevistas (execução da primeira tarefa), também se obteve um rol de habilidades, tecnologias e capacidades, ou seja, os recursos estratégicos.

“Uma competência é um conjunto de habilidades e tecnologias, e não uma única habilidade ou tecnologia isolada” (Prahalad & Hamel, 2005, p. 231). Teece; Pisano e Shuen (1997) advogam que o posicionamento das competências organizacionais são determinantes para garantir a performance superior das organizações, tendo como base o modelo de capacidades dinâmicas. No estudo realizado por Brandão e Bahry (2005, p. 186) para mapeamento de competências em organizações públicas e privadas, os autores afirmam que “é importante, ainda, verificar a frequência com que cada competência é mencionada nas entrevistas, visto que o número de menções realizadas a respeito de determinado item é um indicativo da sua relevância”.

Portanto, a partir da análise e interpretação dos dados coletados, com base no mo-



delo de Prahalad e Hamel (2005), tornou-se possível elencar o rol de recursos estratégicos das Agências da Previdência Social, pertencentes à organização estudada, ou seja, o rol de informações identificadas como recursos, habilidades, tecnologias e capacidades, quais sejam: 1) investimentos em educação continuada e capacitação; 2) conhecimento técnico dos servidores; 3) cultura da qualidade no atendimento. Eficiência no atendimento; 4) resolutividade no atendimento: fornecer informações precisas, solucionar e finalizar os processos/atendimento; 5) acompanhamento/suporte/apoio da Gerência Executiva em relação às Agências da Previdência Social (APS); 6) relacionamento interpessoal. Trabalho em equipe; 7) Ética. Competência. Responsabilidade; 8) comprometimento com a organização; 9) conhecimento dos objetivos da organização; 10) visão sistêmica dos gestores; 11) flexibilidade (gerenciamento da demanda/serviço); 12) programa de Educação Previdenciária – PEP; 13) participação dos servidores na tomada de decisões (recebimento de sugestões); 14) planejamento; 15) gestão da tecnologia da informação; 16) aperfeiçoamento e expansão dos canais remotos.

Após, realizou-se o agrupamento dos recursos estratégicos por semelhança de assunto, em observância aos preceitos da abordagem das competências essenciais (Prahalad & Hamel, 2005). Portanto, os dezesseis recursos estratégicos inicialmente levantados foram agrupados em sete recursos estratégicos essenciais, quais sejam: 1) investimentos em educação continuada e capacitação; 2) excelência no atendimento; 3) relacionamento interpessoal; 4) gestão da tecnologia da informação; 5) gestão estratégica de pessoas; 6) Programa de Educação Previdenciária – PEP; 7) projeto de modernização da infraestrutura.

No entendimento de Prahalad e Hamel (2005, p. 232-236), para que uma competência seja considerada “específica ou essencial” ela precisa passar em três testes, referidos

na metodologia. Os autores orientam que “as competências essenciais são a alma da empresa e, como tal, precisam ser parte integrante do processo administrativo como um todo”. Após os procedimentos descritos na metodologia, foram identificadas seis competências essenciais com as suas respectivas descrições:

*Competência essencial nº 1 – investimentos em educação continuada e capacitação.*

*Descrição:* constitui-se nos investimentos realizados, desde 2006, através do pagamento de bolsas de estudos para os servidores. Também, destacam-se os investimentos permanentes em capacitações presenciais e virtuais (*on-line*). A educação continuada propicia a melhoria do atendimento e agrega valor para os usuários (clientes), além de ser um fator de diferenciação do INSS perante outras organizações públicas e privadas.

*Competência essencial nº 2 – excelência no atendimento.*

*Descrição:* constitui-se nos fatores acerca da excelência no atendimento, os quais englobam: agilidade, cultura da qualidade, eficiência, resolutividade. Propiciam a melhoria e manutenção da qualidade no atendimento, ao mesmo tempo em que propiciam um atendimento mais ágil e eficiente. Trata-se da busca constante pela maximização do equilíbrio entre a qualidade e velocidade no atendimento. Destaca-se como um fator de diferenciação entre as Gerências Executivas. Por fim, contribui para a expansão e diversificação dos produtos e serviços, em razão da maximização do atendimento.

*Competência essencial nº 3 – relacionamento interpessoal.*

*Descrição:* constitui-se nos fatores que propiciam a melhoria no relacionamento interpessoal, no trabalho em equipe e na troca de experiências (internamente e entre Agências). Cada APS, por iniciativa própria, realiza reuniões semanais entre os servidores,



trazendo reflexos positivos na melhoria do atendimento. A multiplicação de conhecimentos é uma competência muito importante para a organização. A gratificação de desempenho (GDASS) também contribuiu para tais melhorias, pois através dessa gratificação o trabalho em conjunto (em equipe) passou a ser recompensado financeiramente. Por fim, a melhoria no relacionamento interpessoal contribui para a expansão e diversificação dos produtos e serviços.

*Competência essencial nº 4 – gestão da tecnologia da informação.*

*Descrição:* constitui-se no aperfeiçoamento e expansão dos sistemas e dos canais remotos. A empresa pública Dataprev é a responsável pela gestão de tecnologia e informação para a Previdência Social, sendo que existe um importante fator relacionado à segurança dessas informações (sigilo como fator estratégico). Por essas razões, a gestão da tecnologia da informação no INSS é um fator de diferenciação em relação a outras organizações públicas e privadas. Todas essas mudanças contribuem e facilitam a expansão e diversificação dos produtos e serviços.

*Competência essencial nº 5 – gestão estratégica de pessoas.*

*Descrição:* a gestão estratégica de pessoas aborda diversos fatores que resultam na melhoria da prestação de serviço. A ética, a competência e a responsabilidade são imprescindíveis. Também, é necessário conhecer os objetivos da organização e estar comprometido com a mesma, a fim de que as metas possam ser alcançadas com maior facilidade e melhorem continuamente. A visão sistêmica diz respeito a uma visão global do funcionamento de uma APS. A flexibilidade do gestor diz respeito à alocação eficaz dos recursos humanos. A flexibilidade do servidor diz respeito à capacitação do mesmo para realizar múltiplas tarefas. O planejamento de ativida-

des engloba todas essas atividades, possibilitando o equilíbrio entre a eficácia no atendimento, valorização do servidor e um bom ambiente de trabalho.

*Competência essencial nº 6 – Programa de Educação Previdenciária – PEP.*

*Descrição:* “o PEP tem o objetivo de informar e conscientizar a sociedade sobre seus direitos e deveres em relação à Previdência Social, com a finalidade de assegurar a proteção social aos cidadãos” (Ministério da Previdência Social, 2009). O PEP é muito importante, além de ser eficiente e econômico. Na prática, alguns servidores ministram palestras em universidades, empresas, sindicatos rurais, etc.; também, realizam atendimento ao público para esclarecimentos e orientações em diversos tipos de eventos.

#### 4.3. Principais Entraves/Dificuldades em Termos de Competências que Prejudicam a Performance Superior da Organização

Verificou-se algumas dificuldades referente às competências que prejudicam o desempenho superior da organização pesquisada, segundo a percepção do público entrevistado, quais sejam:

- a) *Carência de equipamentos e de estrutura adequada.* A falta de modernização da infraestrutura é uma dificuldade que prejudica o desempenho, pois centraliza o atendimento, dificultando o acesso das populações mais distantes. Apesar das recentes aquisições, os equipamentos utilizados são antigos e a estrutura é inadequada, principalmente em comparação com outras organizações públicas ou privadas;
- b) *Falta de divulgação dos produtos/serviços – marketing.* Em âmbito nacional, a divulgação dos produtos/serviços da Previdência Social poderia ser melhor. Exis-

tem poucas campanhas publicitárias ou divulgação nos meios de comunicação;

- c) *Falta de programas de melhoria da saúde do servidor.* Não existem ou ainda não foram colocadas em prática políticas permanentes de melhoria das condições de saúde do servidor. A prevenção é a melhor forma de cuidar da saúde e de diminuir futuros afastamentos;
- d) *Falta de unificação da legislação.* A unificação ou melhoria das normas existentes certamente proporcionará melhoria no atendimento e maior segurança do servidor na utilização da legislação. Existem alguns projetos em andamento como o programa de redução de demandas judiciais que vão ao encontro dessa preocupação.

#### **4.4. Pertinência da Adoção de um Modelo de Análise de Vantagens Competitivas em uma Instituição Pública - compatibilidades e incongruências**

A adoção de um modelo de análise de vantagens competitivas em uma instituição pública trouxe algumas dificuldades para a sua aplicabilidade. A organização estudada não tem um mercado definido e um conjunto de clientes específico, que estabeleçam níveis de competitividade entre concorrentes. Porém, a organização precisa ser competente no que faz, uma vez que também é avaliada pela sua performance em termos de eficiência dos serviços prestados e efetividade no cumprimento da sua missão institucional. Diante dessa constatação, procurou-se entender e trabalhar o termo “vantagem competitiva” como “efetividade organizacional”, de modo a adequar este conceito às especificidades de organizações do setor público, sem perder a lógica de consistência que o modelo se propõe, no que tange a avaliação de performance organizacional.

O modelo das capacidades dinâmicas apregoa que a empresa precisa ter um conjunto de recursos renováveis para desenvolver índices de competitividade no mercado. Isso também ocorre na organização estudada em função das constantes mudanças de ordem legal que exigem renovação de recursos na solução de problemas e prestação de serviços, para atenderem as demandas se não de um mercado específico, mas da sociedade em geral.

De outra parte, o terceiro elemento do teste de Prahalad e Hamel (2005), que explicita o enfoque da capacidade de expansão dos negócios, é importante dizer que a organização pública não tem um negócio, mas precisa ter capacidade de expansão dos serviços prestados que agregam valor aos usuários e qualificam a prestação de serviços à comunidade. Existe, neste setor (público) uma “concorrência” entre as APS, que estabelece padrões de performance entre todas as Agências, constituindo-se em referências de procedimentos e desempenhos que são difundidos e incorporados pelo conjunto das agências desse órgão.

Esse estudo entrou numa seara complexa, na medida em que, para a análise de uma organização pública, utilizou modelos e referências teóricas indicados para a análise de organizações privadas, que possuem mercados e padrões de competitividade bem definidos. A natureza e as especificidades de uma organização pública, em muitos casos, não se coadunam com a dinâmica das realidades das organizações privadas. Contudo, em muitos aspectos existem semelhanças, sobretudo no que diz respeito aos resultados em termos de efetividade organizacional. Organizações do setor público precisam apresentar serviços de qualidade e devem ser avaliadas pela sua performance nos serviços que prestam à comunidade.

Este trabalho, portanto, também teve a pretensão de encontrar mecanismos e caminhos que possam indicar alternativas para a qualificação da gestão do INSS. De outra

parte, a interação e utilização de referencial teórico baseado em empresas privadas, para análise de organizações públicas, permite reflexões sobre a pertinência ou não da adoção destes modelos e estratégias. Somente teremos respostas a respeito dessa pertinência se mais estudos forem realizados.

## 5. Considerações finais

Como já evidenciado ao longo deste estudo, os modelos teóricos utilizados neste trabalho foram inicialmente concebidos para análise de organizações privadas. Esta constatação trouxe alguns desafios para a realização desta pesquisa. A adaptação desse referencial teórico para a realidade da organização pesquisada foi difícil em alguns momentos, uma vez que exigiu esse reducionismo teórico e a devida explicação junto ao público pesquisado na organização objeto de pesquisa. Entretanto, mostrou-se válido e importante, na medida em que possibilitou o contato com referenciais que são pertinentes na gestão de órgãos públicos e que muitas vezes são negligenciados, como é o caso dos enfoques relacionados a performance superior, gestão por competências e efetividade dos serviços prestados sob a ótica do usuário.

A escolha metodológica pelas entrevistas com perguntas abertas mostrou-se válida e extremamente útil para o propósito pretendido, ou seja, para a obtenção das informações necessárias ao estudo e, em especial, para a determinação das competências essenciais desse órgão público.

Em termos da análise dos modelos teóricos utilizados, percebe-se que apesar da Teoria Baseada em Recursos destacar que os recursos são importantes para a melhoria da performance organizacional e de que tais recursos precisam gerar valor para os usuários e, portanto, com forte poder explicativo na dinâmica de gestão dos processos internos

das Agências do INSS, verificou-se que Abordagem das Capacidades Dinâmicas mostrou-se mais adequada para explicar as relações entre os processos de decisão, as ações empreendidas e as suas consequências gerenciais, em função da formação, conservação e regeneração de recursos necessários para obter a efetividade dos serviços prestados nestas Agências.

As competências essenciais da organização pesquisada estão em conformidade com o que preconizam Teece; Pisano; e Shuen (1997), pois são competências orientadas para o mercado e que atendem as necessidades dos usuários. Tais competências essenciais possuem mais aderência com a abordagem das capacidades dinâmicas do que com as demais abordagens ou modelos de efetividade organizacional estudados, uma vez que para essa abordagem a tônica está nos processos, ou seja, o mais importante é a capacidade de acumular e combinar novos recursos em novas configurações capazes de gerar melhoria na prestação dos serviços.

Ao contrário do que muitos pensam, em determinados aspectos a complexidade organizacional do INSS é maior do que em muitas empresas privadas. Apesar da padronização de procedimentos e sua imensa estrutura física de atendimento, com abrangência nacional, a organização está inserida num ambiente extremamente dinâmico, com reflexos de mudanças a todo o momento. Para os usuários e para o público externo, a organização estudada pode aparentemente parecer “engessada”, do ponto de vista da sua dinâmica organizacional. Entretanto, pequenas mudanças internas ou externas desencadeiam uma série de movimentos que produzem reflexos em toda a organização e exigem a sua rápida incorporação e adaptação.

No INSS, conforme descrito no trabalho, a concorrência não é considerada uma força de mercado. Entretanto, existem outras forças externas que podem ser superiores à

força da concorrência, tais como: as pressões exercidas pelo Governo Federal, pela opinião pública, pelos meios de comunicação e pelos usuários. Portanto, o INSS precisa constantemente adequar-se e promover mudanças. De outra parte, o gestor de uma APS possui relevante importância na dinâmica de gestão de uma agência. Nas organizações públicas, em especial no INSS, o exemplo dado pelos gestores tem importante reflexo no ambiente organizacional e na qualidade da prestação dos serviços.

O estudo mostrou, ainda, que as APS e as Gerências Executivas dependem do governo para determinar suas estratégias e competências. Entretanto, existem várias ações que são realizadas por iniciativa dos gestores (chefes de APS) e dos servidores, especialmente. Por isso, semelhante a uma empresa privada, dependendo da capacitação dos gestores, uma determinada equipe de trabalho pode apresentar desempenho diferente. Obviamente, servidores mais capacitados, tendem a desempenhar melhor suas tarefas. Os servidores trazem suas experiências de trabalho para dentro da organização, normalmente oriundas da iniciativa privada, típico de um processo de isomorfismo normativo (Dimaggio e Powell, 1983). Esse “caldo” de experiências e capacitações propicia o desenvolvimento de inúmeros novos projetos de melhoria dos serviços, muitos deles sem depender de orçamento do governo.

## Referências

- Balestro, M. V. et al. (2004). A experiência da rede PETRO-RS: uma estratégia para o desenvolvimento das capacidades dinâmicas. *RAC – Revista de Administração Contemporânea*. 8, 181-202.
- Barney, J. B. (1991). Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management*. 17(1), 99-120.
- Brandão, H. P., Bahry, C. P. (2005). Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências. *RSP - Revista do Serviço Público*. Brasília. 179-194.
- Bresser-Pereira, L. C. O modelo estrutural de governança pública. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado – RERE*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 10, junho/julho/agosto de 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>>. Acesso em: Dez. 2007.
- Carelli, G. (2007). Cinco milhões querem o governo como patrão. *Revista Veja*. São Paulo: Abril.
- Collis, D. J. (1991). A resource-based analysis of global competition: the case of the bearing industry. *Strategic Management Journal*, 12, 49-68.
- Dal-Soto, F., Paiva, E. L., & Souza, Y. S. (2007). Análise de competências organizacionais na internacionalização de empresas da cadeia coureiro-calçadista. *RAE – Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, 47(3).
- Dierickx, I., & Cool, K. (1989). Asset stock accumulation and sustainability of competitive advantage. *Management Science*, 35(12) 1504-1511.
- DiMaggio, P., & Powell, W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*. 48(8), 147-160.
- Dutra, J. S. (2001). *Gestão por competências: um modelo avançado para o gerenciamento de pessoas*. São Paulo: Gente.
- Fernandes, B. H. R. (2006). *Competências e desempenho organizacional: o que há além do Balanced Scorecard*. São Paulo: Saraiva.



Fleury, A., & Fleury, M. T. L. (2004). *Estratégias empresariais e formação de competências: um quebra-cabeça caleidoscópico da indústria brasileira*. São Paulo: Atlas.

Fleury, M. T. L., Oliveira Junior., & Miranda, M. (2001). *Gestão estratégica do conhecimento: integrando aprendizagem, conhecimento e competências*. São Paulo: Atlas.

Fontes F., & Joaquim Rubens. *Governança organizacional aplicada ao setor público*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047108.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2008.

Foss, N. J. (1997). *Resources and strategy: a brief overview of themes and contributions*. In: FOSS, N. J. *Resources, firms and strategies: a reader in the resource-based perspective*. New York: Oxford University Press. 3-18.

Froehlich, C., & Bitencourt, C. C. (2007). A dinâmica das competências organizacionais – a trajetória do Grupo Paquetá. In: ENCONTRO DA ANPAD, 31. 2007, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro, RJ: Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 2007.

Gil, A. C. (1999). *Métodos e técnicas em pesquisa social*. São Paulo: Atlas.

Goldenberg, M. (2003). *A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Record.

Gramigna, M. R.. (2002). *Modelo de competências e gestão dos talentos*. São Paulo: Makron Books.

Grant, R. M. (1991). The resource-based theory of competitive advantage: implications of strategy formulation. *California Management Review*, 33(3), 114-135.

Hill, C. W. L., & Deeds, D. L. (1996). The importance of industry structure for the determination of firm profitability: a new-Austrian perspective. *Journal of Management Studies*, 33(4), 429-451.

Hübner, M. M. (2004). *Guia para elaboração de monografias e projetos de dissertação de mestrado e doutorado*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, Mackenzie.

Krogh, G., Roos, J. (1995). A perspective on knowledge competence and strategy. *Personnel Review*, 24(3), 56-76.

Lakatos, E. M., & Marconi, M. A. (2000). *Metodologia científica*. São Paulo: Atlas.

Minayo, C. S. (2007). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Disponível em: <[http://www.previdencia.gov.br/pg\\_secundarias/atendimento\\_01.asp](http://www.previdencia.gov.br/pg_secundarias/atendimento_01.asp)>. Acesso em 03 out. 2006.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br>>. Acesso em: 02 mar. 2007.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br>>. Acesso em: 19 fev. 2009.

Motta, P. R. (2001). *Gestão Contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente*. Rio de Janeiro: Record.

Panceri, R. (2001). *Terceiro Setor: a identificação das competências essenciais dos gestores de um organização sem fins lucrativos*. Dissertação (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001. Disponível em: <<http://teses.eps.ufsc.br/Resumo.asp?2887>>. Acesso em 10 out. 2006.

Panorama da Previdência Social brasileira. 3 ed. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2008.

- Pettigrew, A., Ferlie, E., & McKee, L. (1992). *Shaping Strategic Change*. London: Sage Publications, 5-30.
- Porter, M. (1985). *Estratégia competitiva*. São Paulo: Campus.
- \_\_\_\_\_. (1996). What is strategy? *Harvard Business Review*, 74(6), 61-78.
- \_\_\_\_\_. (1999). *Competição: estratégias competitivas essenciais*. Rio de Janeiro: Campus.
- Prahalad, C. K., & Hamel, G. (1990). The core competence of the corporation. *Harvard Business Review*.
- \_\_\_\_\_. (2005). *Competindo pelo futuro: estratégias inovadoras para obter o controle do seu setor e criar os mercados de amanhã*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Pschichholz, R. (2008). *INSS no Vale do Sinos*. Zero Hora, Porto Alegre, 14.
- Resende, E. (2003). *O livro das competências: desenvolvimento das competências: a melhor auto-ajuda para pessoas, organizações e sociedade*. Rio de Janeiro: Qualitymark.
- Schumpeter, J. A. (1988). *Teoria do desenvolvimento econômico – uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. São Paulo: Nova Cultura.
- Serra, F. A. R. et al. (2008). Evolução da Pesquisa em RBV: um estudo dos últimos EnANPAD's. *Revista Brasileira de Estratégia*. Curitiba, 1(1), 39-56.
- Teece, D. J., Pisano, G., & Shuen, A. (1997). Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal*, 18(7), 509-533.
- Triviños, A. (1987). *Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: Atlas.
- Vasconcelos, F. C., & Cyrino, A. B. (2000). Vantagem competitiva: os modelos teóricos atuais e a convergência entre estratégia e teoria organizacional. *RAE - Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, 40(4), 20-37.
- Wernerfelt, B. (1984). A resource-based view of the firm. *Strategic Management Journal*, 5, 171-180.
- Wheatley, M. J. (2006). *Liderança e a nova ciência: descobrindo ordem num mundo caótico*. São Paulo: Cultrix.

# Organizational Competencies of the Social Security Agencies of a Public Administrative Organ: The National Institute of Social Security.

## Abstract

The objective of this work is to identify and describe the organizational competencies of the Social Security Agencies belonging to the Executive Management of the National Institute of Social Security (INSS) in Passo Fundo/RS, according to the perception of the managing group, which are determinant to grant the superior performance of the organization. It is a qualitative research, with an exploratory and descriptive nature, which used the model for identification of essential competencies proposed by Prahalad & Hamel (2005). As a result, it was identified six strategic resources, which were defined as essential competencies of the organization, and are presented in this article. It was also identified the procedures (resources), routines and specific competencies of the INSS Agencies from Passo Fundo/RS and the main obstacles/difficulties that, according to the perception of their managers, hinder the superior performance of the organization. In addition, it was identified the appropriateness of the adoption of a model for analysis of competitive advantages, conceived firstly for use in private organizations, in a public institution with different characteristics from those private ones. In this case, it was verified that the use and adequacy of theoretical models conceived for analysis of private companies, applied in the analysis of public companies, is worthwhile and extremely important, since such organizations also have a market and need to be evaluated according to the results of their services. From the four models of competitive advantages used to interpret the effectiveness of the services of INSS, it was verified that the approach of the dynamical capacities was the most adequate to explain the case, since it considers the organizational effectiveness according to the intern resources and procedures.

**Keywords:** Organizational Effectiveness. Essential Competencies. Strategic Resources.

## Endereço para contato:

*Jorge Oneide Sausen*

E-mail: <josausen@unijui.edu.br>

Rua do Comércio, n.3000

Bairro: Universitário, Ijuí/RS

CEP: 98700-000